

# 从美国利用“201”条款限制钢铁进口看WTO保障措施的缺陷

樊 瑛

(厦门大学国际贸易系)

【内容摘要】 美国政府于2002年3月开始利用“201”条款对钢铁产品出口实施保障措施。为什么一项无论形式上还是本质上都明显属于贸易保护主义的举措,却有着一件合法的外衣?本文就此展开对美国国内保障措施的介绍和分析,并进一步探讨WTO现行的保障措施规定存在的缺陷。

【关键词】 保障措施 贸易保护 自由贸易 “201”条款

【中图分类号】 F712 【文献标识码】 A 【文章编号】 1000-6052(2002)04-0013-04

2002年3月5日,美国总统布什宣布了“进口钢铁201保障措施调查案”最终救济方案。从2002年3月20日起,美国对进口的板坯、板材、长材等主要钢铁品种实施为期3年的关税配额限制或加征高达30%的关税。这一措施涉及欧盟、日本、韩国、中国、俄罗斯、乌克兰、巴西、土耳其、瑞士、澳大利亚、新西兰等一系列对美国出口钢铁制品的国家。随后,欧盟、日本、巴西等国家不仅向WTO提请仲裁或诉讼,而且展开相应的贸易报复行为。钢铁战引发的国际贸易秩序的混乱波及很多产品领域。

布什政府在宣布此举的时候,使用了一个非常堂而皇之的理由,那就是“201”条款属于WTO认可的美国国内可以采取的保障措施。WTO保障措施是指当某项产品进口急剧增长并造成进口方面相关产业严重损害时,进口方政府可对该进口产品实施限制措施。实施保障措施无需证明进口产品存在倾销或补贴,也就是说进口产品完全可能是在公平竞争情况下被进口的。保障措施通常的形式为提高保障措施必须以非歧视的方式进行,即保障措施只针对产品,不针对来源。一个无论形式上还是实质上都属于典型的贸易保护主义的举措,却有着一件合法的外衣,这不得不引发我们对保障措施的重新思考。

## 一、美国“201”条款及国内保障措施

美国一直鼓吹自己是自由贸易的倡导者和奉行,但是,提倡贸易自由化的同时,美国始终没有放弃使用国内法的规定来保护国内市场,维护美国产业的竞争力,从而捍卫美国的利益。多年来,几乎美国每一个贸易法案都体现了这一原则。

“201”条款来源于美国《1974年贸易法》,其实是美国历次贸易法案关于免责条款的延续和调整。在此之前,最早的免责条款出现在《1934年贸易协定法》中,该法案规定美国可以在出现紧急情势时,偏离贸易协定或条约所规定的义务,实施贸易救济措施。在随后的《1962年贸易协定延长法》中规定:如果因美国的关税减让造成了某一产品进口实际增长的事实,而进口增长是造成或威胁造成国内产业严重损害的“重要原因”,那么这个产业就可以得到保障措施救济。到了《1974年贸易法》,将《1962年贸易协定延长法》的规定作了修改,其中最大的修改在于将“重要原因”改为“实质性原因”,从而降低了产业申请进口保障救济的标准。与此同时,国会首次授权总统拥有根据“国家经济利益”决定是否给予产业救济的“自由裁量权”,而这种“自由裁量权”仅受制于国会的否决。自《1974年贸

易法》“201”条款颁布以来,美国国际贸易委员会共进行了62起“201”条款调查,做出了34个产业存在损害的肯定裁决。美国总统对其中的19个产业授予了救济。此后,美国又颁布了《1988年综合贸易与竞争法》,对《1974年贸易法》的“201”条款做了一些修改。修改的目的在于通过要求受损害产业采取具体的调整措施来提高其竞争力,确保产业救济的授予与产业结构调整挂起钩来。修改后的“201”条款要求产业在提出调查申请时,必须提交一份产业调整的计划,如是否准备推动资源向其它领域转移,或者是否准备通过产业结构调整增强竞争力。同时,修改后的法律还允许在贸易委员会审查了经济衰退期(失业,商业支出减少)进口增长的实际影响后,即使经济衰退对产业损害的影响更大,仍可向总统建议对产业实行救济。

美国的保障措施机制由行政调查手段和总统审查、决策相结合的特点决定了美国采取保障措施具有浓厚的政策色彩。布什2001年1月执政以后,将钢铁工业面临的问题提到了事关“国家安全问题”的高度。因为钢铁业在美国虽然呈江河日下之势,但钢铁业事关一国的战略安全和经济安全,是必不可少的基础产业。同时他担心,对钢铁业保护不力,将影响到某些关键的州国会议员竞选,如弗吉尼亚州、俄亥俄州以及宾夕法尼亚州等,这将影响到今后对众议院的控制权。众议院有6个席位将取决于布什对钢材进口问题的态度。布什政府此举正是为2002年的国会中期选举拉选票,并为2004年总统大选中赢得选民的支持做准备。

## 二、WTO 保障措施规定的重要内容及其缺陷

WTO的前任GATT的宗旨在于减少贸易障碍,防止国际贸易中的歧视现象,在全球范围内推进贸易自由化进程。但是,无论是GATT还是其继任者WTO,都不是一个完全意义上的自由贸易机构,它们只是致力于逐步贸易自由化,从而使成员方进行公平、开放和无扭曲的自由竞争。GATT的思维逻辑是,就单个国家而言,各国都有贸易保护的动机;从整体看,各国都能从自由贸易中获利,每一次削减贸易壁垒都是为贸易自由化付出成本,都应得到补偿或回报。因此,贸易保护在GATT中有合法的空间,体现为GATT的各项例外条款,这使得自由贸易和保护贸易

此消彼长,推动或阻碍贸易自由化的进程。

保障措施条款实质上是一种“免责条款”,因此GATT缔约方的国内法均是以“免责条款”的形式出现,故没有直接使用“保障措施”一词,而是用了“紧急行动”措辞。直到乌拉圭回合结束后,“保障措施”才作为一个法律概念正式出现在多边协议中。

WTO现行保障措施制度,在实际上可以理解为包括两个部分,即《GATT1994》第十九条和乌拉圭回合达成的《保障措施协议》。虽然《GATT1994》与《GATT1947》不同,但是第十九条并没有差异。《GATT1947》第十九条规定,保障措施作为政府保护国内产业、限制进口的行政措施,其实施必须满足以下前置条件:(1)进口必须有相当程度的增长;(2)进口增长必须是未能预见的发展和履行GATT现有义务的结果;(3)进口增长必须对国内产业造成了严重损害或严重损害威胁。若3个前置条件得到满足,则理论上,一国政府有权采取保障措施。可以采取的救济手段有(1)撤回或修改所涉及产品的关税减让,如提高关税;(2)中止相关的义务,如以配额形式引入数量限制。

但是根据规定,引用第十九条采取保障措施的国家必须遵守最惠国待遇原则,即禁止对不同来源的进口实行歧视,保障措施必须对所有出口方的出口都进行限制,而不是仅仅针对那些事实上造成其国内产业损害的出口方。这就是为什么美国对所有出口钢铁到美国的国家都动用“201条款”的原因。同时,采用保障措施的进口国也将付出沉重的代价:根据第十九条第三款(a)的规定,受保障措施影响的缔约方都享有“得到补偿或实施报复”的权利。这就是为什么欧盟等要求美国予以补偿,另一方面实施对等报复清单的原因。

长期以来,GATT第十九条受到广泛的质疑。它的缺陷主要体现在:(1)对严重损害没有一个被广泛接受的定义,给进口方自行解释留下太大的余地;(2)进口方采取保障措施的国内程序透明度不够;(3)GATT针对保障措施所规定的通知和磋商程序不适宜;(4)尽量缩短保障措施期限的目标并未很好地实现;(5)选择性的“灰色措施”完全逃避了GATT的原则和纪律。

乌拉圭回合达成的《保障措施协议》由14个条款和1

个附件组成。在第一条总则部分,首先明确了该协议规范的措施是指《GATT1994》第十九条所规定的措施。《保障措施协议》的主要内容包括:实施保障措施的条件、实施保障措施的程序、实施保障措施的形式、实施保障措施的方式、补偿与报复以及发展中国家的优惠待遇问题等。

同WTO的其它规则和协议一样,《保障措施协议》也是各方谈判、妥协的产物。而且不可避免地带有强势国家的意志色彩,因此,《保障措施协议》存在着一些缺陷,这些缺陷既为某些国家滥用保障措施提供了可乘之机,也为因保障措施引发的国际贸易纠纷和报复埋下隐患。这些缺陷主要体现在以下几点:

### (一) 实施保障措施的条件规定存在的主要缺陷

实施保障措施的条件:(1)进口增长:指数量的增长,而非价值或金额的增长。这种增长包括两种情况,绝对增长和相对增长。(2)国内产业存在严重损害或严重损害威胁。“严重损害”是指国内某一产业的状况造成重大的总体损害。“严重损害威胁”理解为危急而且显而易见的威胁,且必须有事实根据。(3)进口增长与严重损害或严重损害威胁之间必须存在因果关系。

从字面上看,以上条件似乎非常明确,但运用到实践中,就会引起分歧。

1、关于进口增长:进口增长问题,似乎是一个简单的统计问题,但是何种情况可以归为进口增长,被调查产品在调查期内的进口是否一直处于增长趋势,若仅比较调查期起点和终点的进口量便判断进口增长与否是否合理,都是容易引发歧义的地方。

2、关于严重损害或严重损害威胁。严重损害或严重损害威胁的确定,《保障措施协议》并没有做具体的规定。各成员国产业状况千差万别,使得对损害的判断不可能有一个绝对统一的标准。而且,相同的事实,如市场占有率下降、产业利润率下降、国内产品库存增加、企业开工率不足等,对不同的国家意味着不同程度的影响。缺乏量化标准,便为某些进口国确定严重损害事实提供了便利,因为可以选择那些对自己有利的事实来确定严重损害存在。

3、关于进口增长与严重损害的因果关系。进口增长是否对进口国国内产业造成严重损害或严重损害威胁,这个

问题更为复杂。客观地说,一个产业处于损害状态的原因非常复杂,而且往往是多种因素共同作用的结果。对其中每一个影响因素都做准确的定量分析,几乎不可能。这样,实施保障措施的国家就会避重就轻,选择一些表面的证据作为依据,而缺乏进一步的定量分析。不论进口增长是否是最根本的原因,国内产业面临严重损害或严重损害威胁,都一律归因于进口增长。这使得进口增长与损害因素恶化的偶合,一般倾向于支持因果关系成立。美国政府对钢铁的贸易保护其实从20世纪60年代就开始了。应该说,美国钢铁业今天的衰败局面有着深刻的内因。钢铁业生产率低下、产品结构不合理、价格竞争力差、工资成本偏高以及重组不利等都是造成产业损害的内因。虽然廉价钢铁进口制品加剧了美国钢铁业走向衰退,但绝不是造成这种局面的根本原因。而现在美国就可以根据国内法的规定和WTO保障措施条款的模糊性,大胆地行贸易保护之实。在对待传统制造业的问题上,自诩“自由贸易表率”的美国从来就不是一个真正的自由贸易的支持者。

### (二) 实施保障措施的程序规定存在的缺陷

协议实施保障措施的程序为:(1)调查:根据透明度原则的要求,发起调查的成员国的调查机构向所有利害关系方做出适当的公告,给进口商、出口商以及利害关系方以陈述或抗辩的适当机会,调查结束后,公布调查结果。(2)通知:实施保障措施的成员应将下列事项立即通知WTO保障措施委员会:对严重损害、损害威胁及其原因发起的调查;对进口增长造成严重损害或严重损害威胁所做的裁定;对采取或延长保障措施所做出的决定。(3)磋商:采取或延长保障措施的成员应给有利害关系的成员提供事先磋商的充分机会,磋商可以针对调查所涉及的问题,也可以针对贸易补偿问题。

因为保障措施可以针对公平贸易行为,所以对实施程序的透明度要求很高。但是,在通知的及时性和内容的完整性上,协议也同样没有做具体规定,如发起调查、提出调查结果或决定实施保障措施后多少天通知为及时通知。另外,通知内容的完整性和详略究竟到什么程度,才能使有利害关系方可以及时寻求磋商,也并没有具体规定。这种信息不对称很容易使有关成员国之间产生歧异和纠纷。

### (三) 关于补偿和报复规定的缺陷

保障措施针对的是公平贸易条件下的产品进口,因此,保障措施的实施必然影响出口方的正当利益。为此,协议第八条规定,实施保障措施的成员与其他利害关系方可以就贸易补偿问题进行谈判:如30日内不能达成双方满意的补偿方案,则在保障措施实施90日内,可以采取实质对等的报复条件。但如果采取保障措施是因为进口的绝对增长,并且该措施符合协议的规定,则利益受影响的出口成员在保障措施实施的第一个3年中不得行使报复权。这个规定存在着前后矛盾的地方,前面允许出口国成员方要求补偿或采取报复,后面却又规定除非事先进行了补偿谈判,否则出口方不得进行报复;在第一个3年内不允许报复,是否超过3年就可以报复;报复的范围和程度是否包括前3年的损失。

美国的贸易保护主义行为已引起了连锁反应,并引发贸易报复大战。2002年4月3日,欧盟开始实施为期6个月的新规定,将对包括非合金热轧卷板、冷轧卷板和扁平材在内的15种钢材产品征收14.9%和26%不等的关税。新政策涉及的钢材将占欧盟钢材进口量的40%。愤怒的巴西钢铁界也建议政府施加30%的附加税,避免大量国际钢铁制品涌向巴西。目前,加拿大钢铁业界也向政府要求采取紧急进口限制措施,而在日本钢铁主要出口市场的亚洲,泰国和马来西亚也出现了对进口钢材提高关税的征兆,从而使贸易保护战出现连锁反应。

同时,因美国拒绝赔偿提高钢材进口关税对欧盟造成的损失,欧盟以牙还牙,对美国出口到欧盟的部分商品采取报复性措施,加征10%到30%不等的关税,涉及的商品包括纺织品、大米、纸张和摩托车,加征关税的总金额共计25亿欧元,与美国提高钢材进口关税后对欧盟可能造成的损失大致相当。

俄罗斯、乌克兰、加拿大等国仿效欧盟,对美国的鸡腿、鸡肉和西红柿提出了报复性措施。俄罗斯是钢铁出口大国,美国是其主要的出口市场,此次美国加征的进口税几乎涉及俄罗斯出口的所有热轧和冷轧钢材,俄罗斯钢铁业损失巨大;而俄罗斯3月10日宣布禁止进口美国鸡腿对美国农业也是一个沉重打击;在美国压力和双方紧急磋商

下,美国以是否接受俄罗斯加入WTO为条件,迫使俄罗斯于2002年4月10日解除对美国鸡腿进口的禁令。

面对着越演越烈的贸易报复,不禁让人怀疑,《保障措施协议》允许进口国实施贸易保护主义,又同意出口国实施贸易报复,这种规定是否符合WTO提倡的自由贸易精神,保障措施的规定是否真正是解决贸易利益冲突和贸易磨擦的有效途径?虽然保障措施被称为多边贸易体制的安全阀,但种种缺陷又为试图实行贸易保护主义的国家提供了合法的外衣。

最后,作为已是WTO成员国的中国,应该尽快出台与保障措施协议有关的国内立法,因为这是实施保障措施的前提。一方面,要善于利用目前虽然还存在很多缺陷的WTO保障措施,保护国内产业免受过度的进口损害;另一方面,要善于防止外国滥用保障措施损害中国的出口利益,捍卫自己在国际贸易中的合法权益。

(责任编辑 梦溪)

#### 参考文献:

- 1、张玉卿、李成钢《WTO与保障措施争端》,上海人民出版社,2001年版。
- 2、王海峰、顾肖荣、王勉青《WTO法律规则与非关税壁垒约束机制》,上海财经大学出版社,2000年版。
- 3、刘剑文《WTO与中国法律改革》,北京,西苑出版社,2001年版。
- 4、曹建明、贺小勇《世界贸易组织》,北京,法律出版社,1999年版。
- 5、赵维田《世贸组织(WTO)的法律制度》,吉林人民出版社,2000年版。
- 6、Safeguards Report(1995-2000)by WTO Committee on Safeguard, <http://www.wto.org>.